

Não há outro caminho que não a colaboração!

“There is no other way than collaboration!”

“¿No hay otro camino a no ser la colaboración!”

ANDRÉ LUIS NOGUEIRA DA SILVA ^{1 2}

¹ FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), NATAL – RN, BRASIL

² FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV EAESP) / ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO, SÃO PAULO – SP, BRASIL



AGRANOFF, R. **Collaborating to manage: a primer for the public sector.** Washington: Georgetown University Press, 2012. 270 p. ISBN 978-1-58901-916-4.

Palavras-chave: Gestão colaborativa. Administração pública. Agências públicas.

Keywords: Collaborative management. Public administration. Public agencies.

Palabras clave: Gestión colaborativa. Administración pública. Agencias públicas.

Não há outro caminho que não a colaboração! Este é o principal desafio a ser enfrentado pelo setor público na atualidade, segundo Robert Agranoff (2012). Nessa obra, que se propõe teórico-prática, o cientista político envereda pelo campo da gestão pública contemporânea, incorporando não só sua trajetória de pesquisas sobre relações intergovernamentais, mas trazendo, também, uma importante contribuição da teoria de redes e da própria administração de empresas. Seu principal argumento é que a gestão colaborativa se apresenta como a

mais nova e emergente maneira de resolver problemas coletivos e, assim, de dar resolutividade às agências públicas diante das rápidas demandas que surgem no mundo globalizado e interativo.

O livro ancora-se na ideia de que há problemas tão intratáveis, tão difíceis de serem resolvidos, que os caminhos para enfrentá-los são desconhecidos, complexos ou precisam da atuação de múltiplos atores, inclusive privados, para serem solucionados. O conceito de *gestão colaborativa* surge, então, como uma definição teórico-prática para a compreensão do processo de gerir empreendimentos públicos – políticas ou programas – que preconizam atuação conjunta. Agranoff (2012) o descreve como sendo o processo de facilitar e operar recursos em arranjos multiorganizacionais para tratar problemas coletivos, cuja resolução não pode ocorrer pela atuação de organizações isoladamente. Trata-se de uma definição mais abrangente do que a perspectiva de governança colaborativa proposta por Ansell e Gash (2007), que, embora também enfatize a participação de distintos atores na gestão de políticas públicas, concebe apenas arranjos decisórios formais. Ao reunir elementos basilares da gestão colaborativa, o autor busca contribuir não apenas com o debate acadêmico, mas também ajudar gestores públicos a lidarem com os problemas que enfrentam em seu cotidiano. Tal objetivo emoldura a estrutura da narrativa e a própria linguagem adotada pelo autor, que opta por iniciar todos os 9 capítulos do livro com a apresentação de um caso concreto. Segundo Agranoff (2012, p. 1, tradução nossa), “o livro não deve ser lido como um manual de instruções, mas como um meio de conectar o pensamento à ação” (*The book should not be read as an operating manual but as a way to link thought to action*).

O capítulo 1, “Gerir é colaborar” (*To manage is to collaborate*), apresenta os objetivos e a justificativa do livro, explicitando suas premissas teórico-conceituais e construindo uma síntese das outras partes do texto. Agranoff (2012) indica 3 estudos que constituem a base do conhecimento acerca da colaboração enquanto prática administrativa. O primeiro é Wagenaar (2004), sobre burocracia interativa, que caracteriza as transações administrativas como: a) situadas; b) envoltas por conhecimento; c) ações; e (4) desenvolvidas por meio de interação entre as partes. O segundo é Keith Sawyer (2007), que aborda o poder criativo da colaboração. Em suas pesquisas, Sawyer (2007) chegou à conclusão de que o engajamento em esforços colaborativos propicia maior criatividade, que se origina quando as pessoas trabalham juntas em uma situação com pico de atividades. Por fim, o terceiro estudo traz o conceito de *interoperabilidade* como relevante dimensão teórica da gestão colaborativa.

Resenha Bibliográfica recebida em 03 de dezembro de 2019 e aceita para publicação em 27 de março de 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120190164>

O trabalho de Jenkins (2006) demonstra que a comunicação recíproca entre os setores operacional e de planejamento é elemento-chave para “destravar” o processo de colaboração.

Tratando de aspectos conceituais, Agranoff (2012) realça a existência de um *mix* de atividades colaborativas, que podem variar de conexões mais soltas e fluidas a arranjos estruturais mais duradouros. Essas conexões podem ocorrer de maneira legal ou informal. O autor também categoriza os tipos de colaboração a partir de 2 variáveis: a) o nível de engajamento das partes (mínimo e máximo); e b) a frequência de interação (intermitente ou regular). Alerta, no entanto, que tal classificação é mais útil para demonstrar que há diferentes tipos de colaboração. Ela revela, ademais, distintas formas de valer-se da sinergia como lógica para atuação conjunta. Os conceitos de *organizações condutivas* e de *redes* também são empregados como essenciais para compreender a gestão colaborativa, tanto que são aprofundados nos capítulos 3 e 6, respectivamente.

O capítulo 2, “Intergovernmentalização e gestão pública colaborativa” (*Intergovernmentalization and collaborative public management*), demonstra como as relações intergovernamentais aprofundaram a necessidade de colaboração. Agranoff (2012) coloca que a gestão intergovernamental não envolve só os diferentes níveis de governo, mas também abarca distintos atores governamentais e não governamentais. A colaboração, portanto, supõe interações verticais e horizontais, estatais e não estatais:

Gestão colaborativa começa, assim, com uma compreensão básica das estruturas e da interdependência no sistema. Programas e organizações existem em uma gama complexa de oportunidades que, se combinadas e/ou conectadas, podem atuar na solução de alguns dos problemas mais intratáveis da sociedade (AGRANOFF, 2012, p. 50, tradução nossa). (Collaborative management thus begins with a basic understanding of the structures and interdependencies in the system. Programs and delivery organizations exist in a complex array of opportunities that, if combined and/or connected, can work at solving some of society’s most intractable problems)

O capítulo seguinte aborda um conceito essencial para a gestão colaborativa: a agência pública condutiva. Saint-Onge e Armstrong (2004) entendem que uma organização é condutiva quando consegue garantir a qualidade de seus serviços e manter o fluxo de conhecimento mesmo em um cenário de constante mudança e adequação às necessidades dos clientes e do mercado. Para isso, faz-se necessário que a organização crie parcerias, construa alianças e performe sua equipe para que atuem através de fronteiras organizacionais e funcionais. Agranoff (2012) acredita que esse conceito pode ser transmutado para o setor público, colocando que é cada vez mais necessário que as organizações públicas sejam mais permeáveis ao ambiente externo. A intergovernamentalização, a proliferação de novas ferramentas de governança e o aumento da interação com o terceiro setor e com o setor privado implicam na necessidade de aumento da condutividade das agências públicas.

No capítulo 4, “Forjando acordos externos” (*Forging external agreements*), a preocupação do autor recai sobre os dispositivos cooperativos firmados junto às entidades externas ao governo, como as organizações não governamentais (ONGs). Analisando esse instrumental – contratos de gestão, subvenções e acordos multipartes –, Agranoff (2012) aponta que sua constituição envolve uma série de atividades que ocorrem fora da agência pública e através de fronteiras organizacionais. Negociar premiações pelo alcance de metas, interpretar e informar os objetivos e as regras, prestar assistência técnica e construir redes são algumas das atividades que fazem parte da rotina da agência condutiva.

Gerir conexões da agência condutiva presume contrapartidas entre as partes. Esse é o mote de abertura do capítulo seguinte, “Gerindo conexões da agência” (*Managing agency connections*). Seu foco é aprofundar a questão da interação entre as agências condutivas e as organizações com as quais elas trabalham. Agranoff (2012) resgata os estudos sobre implementação de políticas públicas para abordar a questão operacional dos empreendimentos colaborativos. Traz, então, a noção de interoperabilidade, afirmando referir-se à “programação regular envolvendo duas ou mais entidades para as quais políticas e processos operacionais têm sido articulados e são executados interativamente em um nível considerável” (AGRANOFF, 2012, p. 122, tradução nossa) ([...] *regularized programming involving two or more entities for which operating policies and processes have been articulated and are executed interactively to some considerable degree*). A ideia geral é que decisões importantes são tomadas até a efetiva prestação de serviços públicos. Muitas vezes, no percurso do planejamento até a implementação dessas políticas, distintas entidades são envolvidas, sejam públicas, privadas ou do terceiro setor. Isso maximiza a importância de fazer com que tais arranjos cooperativos tenham uma gestão interoperável.

Considerando que a constituição de redes de políticas públicas é o mais alto nível colaborativo, o autor dedica um capítulo à abordagem específica da gestão desses arranjos. “Processando colaboração em profundidade: gerindo em redes” (*Processing deeping collaboration: managing in networks*) versa sobre o processo operacional das redes, demonstrando que, apesar de

seu caráter auto-organizativo, elas também precisam de liderança. Recai sobre os gestores públicos o papel de promover sua gestão, cujo principal desafio é acomodar os distintos interesses e prover sinergia no alcance do objetivo para o qual foram constituídas. Para Agranoff (2012), as redes compartilham das seguintes características: a) *status* identificável e/ou permanente; b) encontros regulares; c) sistema de comunicação definível; d) possuem líderes e participantes; e) constituem forças-tarefas ou grupos de trabalho; f) possuem estrutura de governança; g) possuem parceiros especificados; e h) possuem alguma forma de divisão de trabalho ou alocação de tarefas.

O capítulo 7, “Identificando e superando as barreiras para a colaboração” (*Identifying and overcoming the barriers to Collaboration*), discute as possíveis falhas da gestão colaborativa e aponta maneiras para tentar evitá-las. O autor identifica 7 impeditivos à colaboração: a) proteção do domínio/território de atuação da instituição; b) aversão ao risco; c) perda de tempo e custo de oportunidade; d) natureza multicultural e multiorganizacional dos potenciais participantes; e) esforço de poder; f) retenção de recursos previamente acordados; e g) barreiras específicas de determinadas políticas públicas. A principal maneira de superação de tais entraves seria a construção de confiança, que pode ser sedimentada pela instituição de processos de deliberação participativa e pelo cumprimento de compromissos acordados.

O capítulo 8, “A nova organização pública” (*The new public organization*), apresenta, assim, uma organização burocrática amplamente condutiva, uma estrutura organizacional aberta e capaz de transitar e articular-se em diferentes fronteiras. Ela consegue mobilizar esforços, atores e entidades para atingir seus objetivos e, principalmente, resolver problemas intratáveis, impossíveis de ser solucionados por uma única organização. O uso de ferramentas digitais, o aprofundamento do engajamento cívico, o foco no uso do conhecimento no processo decisório, o aprendizado conjunto e, acima de tudo, a organização em rede são elementos que demarcam essa nova configuração das agências governamentais. A rigidez e a hierarquia isolacionista dão lugar à fluidez, ao dinamismo e, em especial, a ininterruptos processos colaborativos.

“Colaboração funciona!” (*Collaboration works!*) é o capítulo que encerra o livro e o próprio título denota seu viés normativo. Antes de argumentar a favor da gestão colaborativa, Agranoff (2012) coloca a colaboração como estratégia para atuar em um mundo cada vez mais interconectado, demarcado pela contínua complexificação das relações sociais e institucionais. Um mundo no qual a necessidade de mudanças não cessa e que, por consequência, exige das organizações, sejam públicas ou privadas, maior agilidade para responder a demandas que surgem de maneira rápida e, muitas vezes, espontânea. São essas questões contemporâneas ou macroestruturais que provocam a passagem de uma *era de controle* para um *mundo de adaptabilidade*. Trata-se do esgotamento das teorias clássicas da administração, cujo substrato se encontra nos modelos fordista, taylorista e weberiano, e da passagem para um novo paradigma, baseado em redes, informação e colaboração, cuja marca são *organizações de fronteiras abertas* (*Open Boundary Organization*). Essa nova era não implica no esvaziamento do poder da burocracia pública. Pelo contrário, ela demanda um reposicionamento de suas funções, visando agregar valor público a sua atuação.

Dessa forma, o livro oferece um novo olhar sobre o dualismo entre administração e administração pública, debate iniciado em clássico texto de Woodrow Wilson (1887) e sempre presente quando o assunto é a reforma do Estado (ABRUCIO, 1998). Apesar das diferenças, Agranoff (2012) encontra na análise processual e nos condicionantes globalizantes uma ponte conceitual: a *colaboração*. Desmistificando a existência de uma rígida dualidade, ele demonstra que os dois campos de estudo devem ajudar-se tanto em termos práticos quanto no desenvolvimento de instrumentais teórico-metodológico. Quando traz a noção de colaboração como condição premente, inclusive para o mundo das organizações empresariais, onde a competição é comumente alçada enquanto substrato de origem e sobrevivência, Agranoff (2012) contradiz a literatura da ciência política que concebe o processo de agregação de preferências como um jogo de soma zero. Os estudos e os casos de sucesso que apresenta evidenciam ser possível, sim, mobilizar entidades com distintos interesses para atuar em prol de objetivos comuns. Para o autor, a gestão pública colaborativa não só é possível, como também é o único caminho para resolução dos complexos problemas contemporâneos.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998. p. 173-199.
- AGRANOFF, R. **Collaborating to manage**: a primer for the public sector. Washington: Georgetown University Press, 2012.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2007.
- JENKINS, W. O. Collaboration over adaptation: the case for interoperable communications in homeland security. **Public Administration Review**, v. 66, n. 3, p. 319-322, 2006.
- SAINT-ONGE, H.; ARMSTRONG, C. **The Conductive Organization**. Amsterdam: Elsevier, 2004.
- SAWYER, K. **Group genius**: the creative power of collaboration. New York: Basic Books, 2007.
- WAGENAAR, H. Knowing the rules: administrative work as practice. **Public Administration Review**, v. 64, n. 6, p. 643-655, 2004.
- WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

André Luis Nogueira da Silva

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0934-5350>

Doutor em Administração Pública e Governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP); Analista de Planejamento, Gestão e Infraestrutura da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Natal – RN, Brasil. E-mail: andre.n.silva@ibge.gov.br